

Future PAC : en France quels outils de gestion des risques

Rencontres Economie & Marchés agricoles

14 octobre 2021

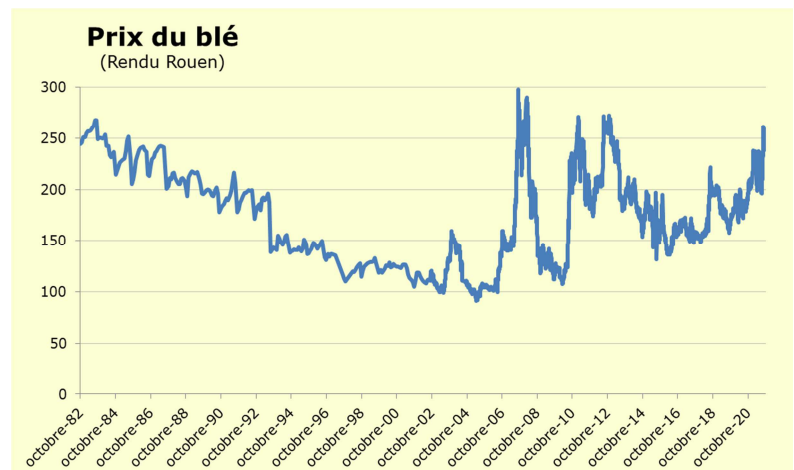
La gestion des risques économiques conservera une part modeste dans la PAC future, bien loin des options choisies en Amérique du Nord. La France a choisi de fusionner le système des calamités au dispositif d'assurance récolte et d'expérimenter l'Instrument de Stabilisation des Revenus.

La gestion des risques dans la PAC : une apparition récente

En 1962 : la priorité va à la régulation des marchés agricoles : la gestion des risques au niveau de l'exploitation est peu évoquée.

A partir de 1993 : le retrait progressif de la régulation des marchés par l'Europe provoque l'augmentation des fluctuations de prix en céréales puis pour les autres productions. Cela induit le besoin de limiter les risques économiques dans les exploitations.

Le changement climatique induit une augmentation de la variabilité des rendements. Cet effet est net à partir de l'an 2000 pour le blé par exemple.



En 2007 : l'OCM fruits & légumes et vigne donnent la possibilité d'aider à la souscription d'assurance récolte climatique dans ces 2 secteurs précurseurs.

2009 : la PAC élargit à tous les secteurs la possibilité de financer l'assurance récolte dans le 1^{er} pilier (Article 68) : la France l'utilise à partir de 2010.

La PAC ne fait pas le choix d'une réorientation massive des budgets vers les instruments de la gestion des risques : la base de la politique agricole de l'Europe reste des paiements découplés ; à l'inverse des USA et du Canada, où la part des dépenses pour la gestion des risques (assurance récolte, marge, chiffre d'affaires) y est beaucoup plus importante.

La gestion des risques dans la PAC 2014-2020

En 2014, l'expression gestion des risques apparaît dans les règlements européens du développement rural (second pilier). Les 3 mesures proposées sont d'application volontaire pour chaque Etat membre.

Outils de gestion des risques	Nombre de pays ayant souscrit
Assurance récolte	11
Fonds de mutualisation	3
Instrument de stabilisation des revenus	Aucune mise en place

L'assurance récolte climatique : une goutte d'eau dans les aides PAC en France

L'assurance multirisque climatique a beaucoup évolué en France **depuis 2010**, notamment en différenciant à partir de 2016 un niveau de base (dit socle), aidé à 65 %, auquel peuvent être ajoutés 2 niveaux de garantie complémentaire (aidés à 45 et 0 %).

Son taux de diffusion est de 19 % des exploitations, proche de 30 % pour les grandes cultures, la vigne et les légumes (30 % en Normandie). L'assurance est encore en phase de démarrage en prairies.

L'assurance récolte a mobilisé **136 millions d'euros** de soutien financé à 100 % par le FEADER, sans contrepartie nationale car assuré par le transfert des aides du premier pilier sur le second. Cela représente 1,4 % du total des aides PAC versées en France en 2019.

Le rapport sinistres/primes a oscillé ces dernières années de 64 % en 2014 à 226 % en 2016, soit 116 % en moyenne 2014-2018. Le système a donc jusqu'ici coûté de l'argent aux assureurs.

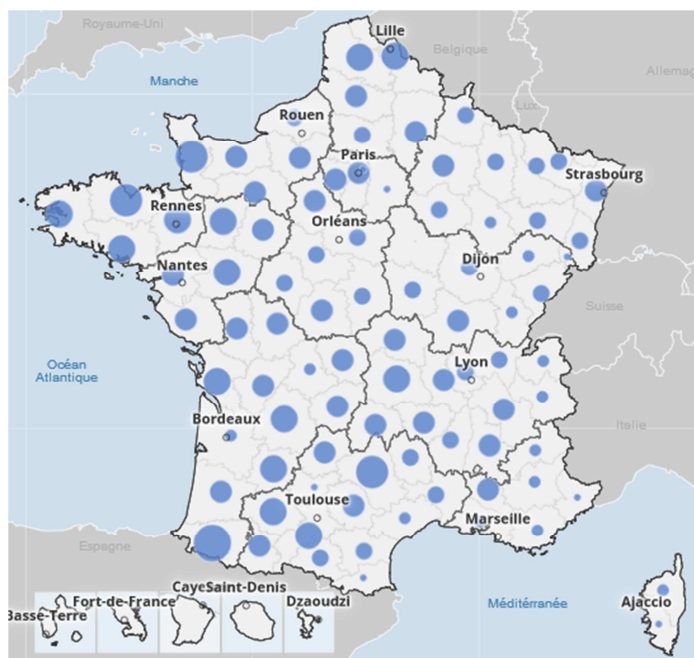
Il existe aussi un système d'assurance spécifique au secteur des **fruits & légumes**, cofinancé par la PAC (fonds des OCM Fruits & légumes). En France en 2017, 25 Organisations de Producteurs avaient mis en place un tel système qui concernait 300 producteurs.

Sur les 305 000 exploitations ayant reçu des aides PAC en 2019, 57 000 (19 %) ont sollicité des aides pour l'assurance récolte. Le montant moyen d'aide par exploitation était de 2 384 euros.

Les départements où le taux d'assurance récolte est supérieur à 50 % étaient en 2019, soit des départements de grandes cultures (Yonne, Aube, Seine & Marne, Loiret) soit des départements viticoles (Gironde, Aude, Hérault).

Cela recoupe la répartition par orientation des exploitations :

Taux d'assurance 2019 en France		Coût moyen subventionnable par exploitation
Grandes cultures	30 %	729 euros
Vergers	3 %	6 266 euros
Vignes	27%	1 434 euros
Prairies	1 %	749 euros



En Normandie, 3 631 exploitations (15 %) bénéficient des aides à l'assurance récolte

2019	FRANCE	Calvados	Eure	Manche	Orne	Seine-Maritime	NORMANDIE
Nombre d'exploitations	57 186	795	1 046	398	723	669	3 631
Montant d'aide en millions d'euros	136,3	1,7	3	0,3	1,1	2,4	8,4
Montant moyen par exploitation	2 383 €	2 148 €	2 839 €	734 €	1 475 €	3 533 €	2 313 €

Le Fonds Mutuel Sanitaire et Environnemental (FMSE)

Le FMSE s'est mis en place en France à partir de 2017. Il permet l'indemnisation des pertes économiques subies en raison d'une maladie animale, d'organismes nuisibles aux végétaux ou d'un incident environnemental. Il n'a pas indemnisé d'incidents environnementaux de pollution jusqu'ici.

Le FMSE est composé d'une section commune à tous les secteurs agricoles et de sections spécialisées (plants de pomme de terre, pommes de terre, porcs, ruminants, fruits, légumes transformés, betteraves, légumes frais, aviculture, olive, pépinières et horticulture et viticulture).

Les cotisations à la section commune du FMSE sont levées par l'intermédiaire de la MSA (20 € par exploitant et par an) et sont obligatoires. Les sections spécialisées lèvent des cotisations auprès des agriculteurs leur étant affiliés selon des modalités qui leur sont propres (cotisations volontaires obligatoires CVO).

La responsabilité de la lutte contre les grandes épidémies (FCO, grippe aviaire, etc.) reste de la responsabilité de l'Etat.

En 2019, le budget du FMSE s'est élevé à 23 millions d'euros dont 4 millions d'euros de fonds européens.

L'instrument de stabilisation des revenus (ISR)

Le règlement européen le définit comme « un fonds de mutualisation, fournissant une compensation aux agriculteurs en cas de forte baisse de leurs revenus ».

- il n'y a pas d'intervention des compagnies d'assurance dans l'ISR.
- UE et Etat-membre peuvent aider à 65 % les cotisations des exploitations à ce fonds.
- Le fonds indemnise les exploitations quand la baisse du revenu est supérieure à 30 % du revenu annuel moyen, dans la limite de 70 % de la perte de revenu.

L'ISR n'a été mis en place dans aucun pays car techniquement difficile et coûteux budgétairement.

Des fonds de ce type existent dans le secteur des fruits & Légumes uniquement.

Les changements du règlement européen Omnibus

Depuis 2018, le règlement européen dit « Omnibus » a modifié les règles sur la gestion des risques :

- hausse du taux de subvention maximum des dispositifs de 65 à 70 %.
- Assurance récolte : abaissement possible du seuil de pertes de 30 % à 20 %.
- ISR : possibilité de créer des fonds de mutualisation-revenu réservés à des secteurs ou des productions, avec un seuil de déclenchement à 20 % de pertes seulement. Utilisation possible d'indices collectifs.

Le gouvernement français n'a pas utilisé ces souplesses acquises dans l'Omnibus, pour des raisons de coût budgétaire.

Un outil purement national : les calamités agricoles

Le développement de l'assurance récolte a été concurrencé par le système des calamités agricoles : dispositif purement national, créé dans les années 1960, qui s'alimente par une taxe sur les contrats d'assurance agricole. Cependant, les calamités n'indemnisent plus les grandes cultures et la vigne. Leur budget est en croissance : de 21 millions en 2014 à 144 millions en 2019. Les dossiers de demande sont compliqués et les délais d'indemnisation aux exploitations sont souvent très longs.

2023-2027 : le nouveau cadre européen

L'article 70 du règlement plans stratégiques définit les outils possibles de gestion des risques, en laissant une large autonomie aux Etats membres.

- Caractère optionnel pour les Etats membres de toutes les mesures.
- Reprise des règles de l'assurance récolte et des fonds de mutualisation (sanitaire ou revenu).
- Pertes de récolte ou de revenu d'au moins 20 % et taux d'aide maximum 70 % (identique à l'Omnibus).
- Les Etats membres peuvent prélever 3 % de toutes les aides pour financer les outils de gestion des risques



En France : les choix du projet de PSN

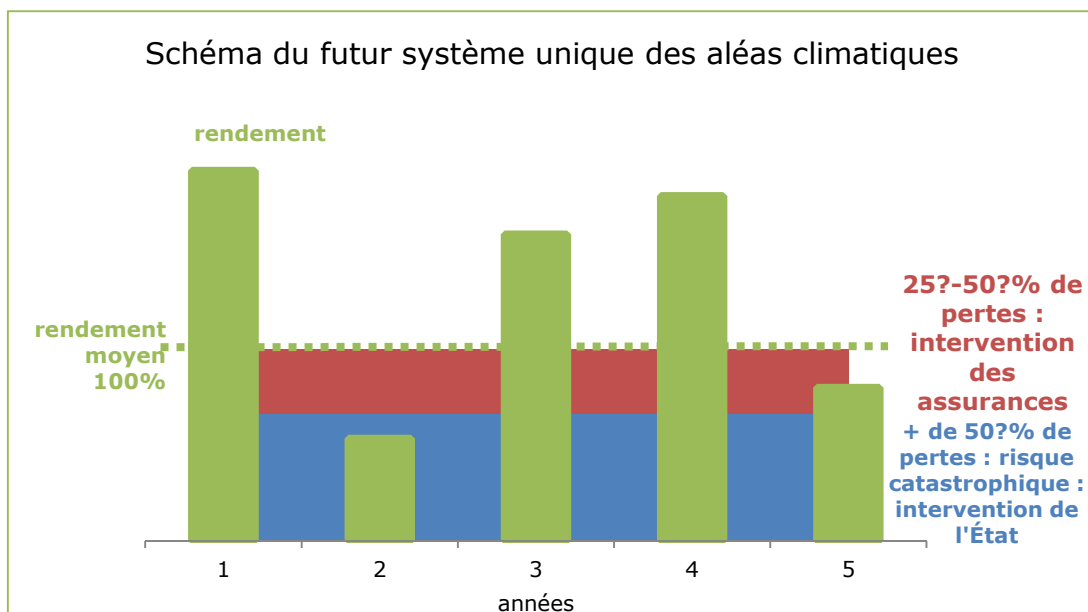
Un régime universel d'indemnisation du risque climatique rassemblera les calamités agricoles avec l'assurance récolte

Le 10 septembre dernier, reprenant les conclusions du Varenne de l'eau et du changement climatique, le Président de la République Emmanuel Macron a annoncé la création d'un « régime universel d'indemnisation du risque climatique ».

L'accès aux aides va être simplifié : chaque agriculteur aura en face de lui un interlocuteur unique qui sera probablement les compagnies d'assurance. « Le système actuel des calamités agricoles est beaucoup trop lent. Les agriculteurs doivent attendre neuf mois avant de recouvrer les aides. Il faut raccourcir ce délai ».



Un texte de loi sera présenté au conseil des ministres au mois de décembre prochain et sera voté sous cette mandature.



- Un doublement des fonds : 600 millions d'euros par an, en moyenne, seront mobilisés en faveur des agriculteurs victimes de dégâts climatiques, via des fonds nationaux et européens, dont 185 millions d'euros en moyenne par an de financement par le FEADER.

Pour la partie assurance récolte :

- un seuil de déclenchement qui sera égal à la franchise, variable selon les filières, à fixer de 20 à 50 % de pertes par rapport à la moyenne.
- 1 seul type de garantie subventionnée (contre 2 aujourd'hui).
- Un taux de subvention maximum de 70 % modulable selon les années et les cultures.
- Une assurance par groupes de cultures ou pour toute l'exploitation.
- Une estimation du rendement de l'exploitation selon la moyenne triennale ou moyenne olympique ; pour les prairies, un système d'indices de pousse fixé par vues satellitaires et validés par un comité scientifique.

Pour la partie risque catastrophique :

- un taux de perte qui la déclenchera à préciser : proche de 50 % et variable selon les filières.
- Une expertise conduite par les assureurs, selon une convention à fixer avec l'Etat.
- Des taux de dédommagement inférieurs pour les exploitations non-assurées et qui décroîtront progressivement.

Fonds de mutualisation : continuité pour le FMSE

Le fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental – FMSE sera poursuivi, dans son fonctionnement actuel.

1,5 million par an du FEADER y sera consacré, provenant entièrement du transfert du 1^{er} pilier. Le FMSE s'autofinance pour la majorité de son budget.

L'intervention du FMSE est permise pour les pertes détruisant plus de 30 % de la production annuelle moyenne de l'agriculteur.

L'instrument de stabilisation du revenu (ISR) expérimental pour la filière betterave

Avec la fin du système des quotas en octobre 2017, la filière betterave à sucre a souhaité lancer un fonds de mutualisation du revenu : un tel dispositif sera une première au niveau européen et pourrait servir de modèle à d'autres filières agricoles.

- L'ISR considéré comme une aide non surfacique est géré par les Régions. Il sera limité aux Régions **Grand Est, Hauts de France et Ile de France** dans un premier temps. La Région Normandie n'a pas souhaité y participer.
Le revenu est calculé comme suit : $\text{revenu par hectare} = [(\text{prix} \times \text{rendement}) - \text{charges opérationnelles}] + \text{aides PAC 1}^{\text{er}} \text{ pilier}$. Il est donc proche d'une **marge brute**. Les données seront individuelles pour les surfaces et rendements et collectives (source RICA) pour les charges et les aides. Le niveau de perte de revenu annuel moyen est fixé à **au moins 20 %** avant le déclenchement du mécanisme. En aucun cas, le niveau de compensation des pertes de revenus ne pourra dépasser 70 % des pertes.
- Les exploitations devront adhérer **volontairement** au fonds pour bénéficier des indemnisations.
- Ce fonds sera financé jusqu'à 70 % maximum par des participations financières publiques. Les cotisations privées au fonds seront apportées par les bénéficiaires finaux et peuvent être complétées par des organisations de producteurs, des coopératives ou des industries agroalimentaires à hauteur de 30 %.
- Pour le financement du fonds: 2 solutions possibles : a priori (le fonds de mutualisation est alimenté en amont du versement des compensations aux agriculteurs) ou a posteriori (le fonds de mutualisation est alimenté après la perte de revenus).
- Le fonds sera administré par un gestionnaire (à désigner).

Philippe Legrain – Service Economie, Veille et Prospective

ANNEXE 1 : article 70 du règlement plans stratégiques : outils de gestion des risques (version non consolidée)

1. Les Etats membres peuvent octroyer une aide aux outils de gestion des risques selon les conditions établies par le présent article et tel que précisé dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC basés sur l'évaluation des besoins via une analyse SWOT.
2. L'aide accordée dans cet article peut être utilisée à la mise en place d'outils de gestion des risques aidant les agriculteurs actifs à gérer les risques concernant la production et les revenus liés à leur activité agricole sur lesquels ils n'exercent aucun contrôle. Ces aides doivent contribuer à la réalisation d'un ou plusieurs objectifs spécifiques visés à l'article 6.
3. Les Etats membres peuvent notamment octroyer les aides suivantes aux outils de gestion des risques en lien avec leur analyse des besoins :
 - (a) participations financières pour le paiement des primes d'assurance ;
 - (b) participations financières aux fonds de mutualisation, y compris aux coûts administratifs liés à leur établissement.
4. Lorsque les aides du paragraphe 3 sont octroyées, les Etats membres établissent les conditions d'admissibilité suivantes :
 - (a) types et couverture des outils de gestion des risques;
 - (b) méthode de calcul des pertes et facteurs déclencheurs de la compensation ;
 - (c) règles régissant l'établissement et la gestion des fonds de mutualisation et, le cas échéant, d'autres outils de gestion des risques admissibles.
5. Les Etats membres veillent à ce que l'aide ne soit accordée que pour couvrir les pertes qui dépassent le seuil d'au moins 20 % de la production annuelle moyenne ou du revenu annuel moyen de l'agriculteur au cours des trois années précédentes ou de sa production moyenne triennale calculée sur la base des cinq années précédentes, en excluant la valeur la plus élevée et la valeur la plus faible.
6. Les Etats membres limitent l'aide à un ou plusieurs taux ne dépassant pas 70 % des coûts éligibles.
7. Les Etats membres veillent à éviter toute surcompensation résultant de la combinaison des interventions au titre du présent article avec d'autres mécanismes publics ou privés de gestion des risques.

ANNEXE 2 : les paiements 2019 de subventions d'assurance récolte

	Nb de bénéficiaires	Montant versé (€)
France	57186	136 310 511 €
033 - Gironde	2016	12 293 855 €
089 - Yonne	1788	6 410 163 €
016 - Charente	890	4 025 940 €
010 - Aube	1477	3 932 743 €
040 - Landes	1300	3 917 398 €
032 - Gers	1422	3 535 801 €
071 - Saône-et-Loire	1316	3 496 907 €
021 - Côte-d'Or	1012	3 364 860 €
051 - Marne	1468	3 262 541 €
077 - Seine-et-Marne	1193	3 189 812 €
045 - Loiret	1428	3 170 825 €
027 - Eure	1046	2 969 597 €
002 - Aisne	1288	2 843 982 €
011 - Aude	1496	2 645 094 €
060 - Oise	998	2 515 426 €
055 - Meuse	712	2 511 097 €
052 - Haute-Marne	718	2 501 788 €
086 - Vienne	769	2 482 239 €
018 - Cher	553	2 471 713 €
076 - Seine-Maritime	669	2 364 393 €
017 - Charente-Maritime	586	2 225 412 €
037 - Indre-et-Loire	790	2 192 116 €
080 - Somme	1001	2 120 556 €
079 - Deux-Sèvres	1128	2 105 662 €
041 - Loir-et-Cher	849	2 099 376 €
085 - Vendée	1380	2 053 106 €
026 - Drôme	632	2 043 533 €
030 - Gard	875	1 964 773 €
054 - Meurthe-et-Moselle	701	1 905 603 €
064 - Pyrénées-Atlantiques	1594	1 769 952 €
072 - Sarthe	1275	1 709 030 €
014 - Calvados	795	1 708 246 €
028 - Eure-et-Loir	718	1 667 615 €
036 - Indre	541	1 657 633 €
069 - Rhône	663	1 649 705 €
049 - Maine-et-Loire	558	1 637 914 €
067 - Bas-Rhin	1469	1 528 683 €
057 - Moselle	564	1 496 202 €
001 - Ain	564	1 425 358 €
068 - Haut-Rhin	1146	1 416 491 €
058 - Nièvre	409	1 331 309 €
044 - Loire-Atlantique	377	1 311 396 €
034 - Hérault	744	1 261 717 €
024 - Dordogne	572	1 194 057 €
062 - Pas-de-Calais	1107	1 187 815 €
008 - Ardennes	729	1 183 851 €
084 - Vaucluse	501	1 152 835 €
061 - Orne	723	1 067 568 €
031 - Haute-Garonne	476	1 025 462 €
059 - Nord	838	996 141 €
053 - Mayenne	927	884 985 €
007 - Ardèche	558	818 953 €
088 - Vosges	364	718 808 €
091 - Essonne	299	712 703 €
070 - Haute-Saône	219	638 321 €
083 - Var	214	633 379 €
047 - Lot-et-Garonne	274	618 634 €
063 - Puy-de-Dôme	310	609 540 €
078 - Yvelines	288	597 971 €
081 - Tarn	460	596 818 €
046 - Lot	304	574 034 €
082 - Tarn-et-Garonne	264	572 101 €
012 - Aveyron	1091	566 826 €
013 - Bouches-du-Rhône	130	565 677 €
038 - Isère	210	528 826 €
065 - Hautes-Pyrénées	303	420 922 €
003 - Allier	243	402 009 €
042 - Loire	335	384 322 €
095 - Val-d'Oise	176	371 074 €
039 - Jura	121	355 643 €
043 - Haute-Loire	235	321 699 €
009 - Ariège	86	320 336 €
050 - Manche	398	292 357 €
035 - Ille-et-Vilaine	197	266 951 €
087 - Haute-Vienne	169	258 697 €
056 - Morbihan	142	193 165 €
025 - Doubs	144	167 271 €
066 - Pyrénées-Orientales	78	141 752 €
015 - Cantal	188	121 492 €
074 - Haute-Savoie	44	102 261 €
048 - Lozère	138	98 380 €
023 - Creuse	110	90 124 €
090 - Territoire-de-Belfort	29	73 805 €
073 - Savoie	34	72 945 €
022 - Côtes-d'Armor	71	71 678 €
029 - Finistère	33	55 715 €
019 - Corrèze	72	38 887 €
004 - Alpes-de-Haute-Provence	23	19 772 €
005 - Hautes-Alpes	30	15 935 €
02A - Corse-du-Sud	3	13 567 €
02B - Haute-Corse	4	3 580 €
094 - Val-de-Marne	3	3 300 €
006 - Alpes-Maritimes	1	- €
093 - Seine-St-Denis	0	- €

Retrouvez cette fiche avec d'autres infos sur la PAC sur le site internet des Chambres d'agriculture de Normandie

<https://normandie.chambres-agriculture.fr/conseils-et-services/gerer-son-exploitation/pac/pac-2021-2027/>

